



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.021.02.2019

Pani  
Aleksandra Duliewicz  
Prezydent Miasta Gdańska

Urząd Miejski w Gdańsku  
ul. Nowe Ogrody 8/12  
80-803 Gdańsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/109 – Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Dulkiwicz, Prezydent Miasta Gdańska, od 7 marca 2019 r., a od 17 stycznia 2019 r. do 6 marca 2019 r. pełniąca obowiązki Prezydenta Miasta Gdańska. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Paweł Adamowicz, Prezydent Miasta Gdańska, od 26 października 1998 r. do 16 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń w VAT. 2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego. 3. Podejmowanie działań przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji uprawnień podatnika VAT.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/154/2019 z 30 października 2019 r. 2. Małgorzata Chudzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/155/2019 z 30 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-14)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Z dniem 1 stycznia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>3</sup> (dalej: „ustawa o centralizacji VAT”), Gmina Gdańsk (dalej: „Gmina”), jako podatnik podatku od towarów i usług (dalej także: „podatek VAT”), o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>4</sup> (dalej: „ustawa o VAT”), rozpoczęła rozliczanie podatku VAT wraz ze wszystkimi jej jednostkami organizacyjnymi (budżetowymi).

Gmina prawidłowo przygotowała i wdrożyła zadania związane z centralizacją rozliczeń podatku VAT. Centralizacją objęła wszystkie i właściwe jednostki organizacyjne. Wprowadziła zmiany w strukturze organizacyjnej i regulacje wewnętrzne sprzyjające rzetelnej i pełnej realizacji zadań związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT. Terminowo składała deklaracje podatkowe i regulowała zobowiązania podatkowe. Korzystała z uprawnień podatnika VAT do obniżania podatniku VAT należnego o podatek VAT naliczony, w tym przy zastosowaniu

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 280, ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 106.

tw. prewspółczynnika i współczynnika. Stwierdzono jednak, że Gmina jako podatnik podatku VAT nie zawsze prawidłowo wypełniała swoje obowiązki.

Ustalone nieprawidłowości polegały na:

- złożeniu czterech zgłoszeń aktualizacyjnych NIP-2 po upływie terminu na dokonanie takiej aktualizacji;
- zarejestrowaniu w okresie styczeń-maj 2019 r. sprzedaży o łącznej wartości 12,5 tys. zł brutto przy wykorzystaniu kasy rejestrującej jednostki organizacyjnej Gminy objętej centralizacją rozliczeń podatku VAT, tj. z naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT;
- dokonaniu zmiany dotyczącej odpłatności [.....]<sup>5</sup>, pomimo iż Gmina nie wystąpiła do organów podatkowych o wydanie interpretacji indywidualnej w tym zakresie;
- niezapewnieniu obniżenia podatku VAT należnego o podatek VAT naliczony od wydatków dotyczących towarów i usług związanych z eksploatacją pojazdów samochodowych użytkowanych przez jedną z jednostek organizacyjnych Gminy;
- niezaktualizowaniu Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Wydziału Finansowego.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń w VAT**

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z procesem wdrożenia centralizacji rozliczeń podatku VAT zaplanowano i zrealizowano (w 2016 r.) m.in. niżej wymienione zadania<sup>7</sup>:

- opracowano merytoryczne założenia oprogramowania służącego do pełnej obsługi procesu centralizacji podatku VAT oraz zakupiono oprogramowanie ePortal Moduł VAT, które umożliwiała przygotowanie i złożenie zbiorczych deklaracji VAT oraz pliku JPK\_VAT<sup>8</sup>;
- opracowano regulacje związane z prawidłowym przebiegiem procesu rozliczania podatku VAT, procedurę obiegu dokumentów potrzebnych do sporządzenia zbiorczej deklaracji VAT, instrukcję rozliczeń podatku VAT, zasady wystawiania faktur i zawierania umów oraz zakres odpowiedzialności w zakresie sporządzania i przekazywania rejestrów i deklaracji, a także opracowano wykaz jednostek organizacyjnych objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT;
- utworzono adres e-mail: [vatcentralny@gdansk.gda.pl](mailto:vatcentralny@gdansk.gda.pl), dedykowany do kierowania zapytań w sprawie centralizacji podatku VAT zamieszczony na podstronie internetowej [www.gdansk.pl/vat-centralny](http://www.gdansk.pl/vat-centralny);
- utworzono podstronę internetową [www.gdansk.pl/vat-centralny](http://www.gdansk.pl/vat-centralny), na której umieszczono niezbędne informacje i dokumenty, w tym dotyczące interpretacji indywidualnych dla Gminy i rozliczeń finansowych jednostek organizacyjnych w zakresie podatku VAT;
- zorganizowano i przeprowadzono konsultacje i szkolenia dla jednostek organizacyjnych w zakresie podatku VAT, tj. konsultacje dla księgowych

<sup>5</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę skarbową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Nie określono harmonogramu realizacji zadań.

<sup>8</sup> Jednolity Plik Kontrolny dla ewidencji zakupu i sprzedaży VAT, przekazywany bez wezwania organu podatkowego za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

jednostek budżetowych Gminy oraz szkolenie „Podatek VAT dla jednostek organizacyjnych”.

Działania o charakterze organizacyjnym oraz analizę bieżącej sytuacji i opracowanie metodologii rozliczania podatku VAT przeprowadzono w ramach własnych zasobów Gminy, tj. przy udziale pracowników Wydziału Finansowego<sup>9</sup> i Zespołu Zadaniowego<sup>10</sup> do przeprowadzenia centralizacji podatku VAT w Gminie<sup>11</sup>, natomiast działania z zakresu usług informatycznych i szkolenie przeprowadzono w ramach usług zewnętrznych. Konsultacje dla księgowych jednostek budżetowych Gminy w zakresie podatku VAT przeprowadzono przy pomocy dwóch pracowników Urzędu, z którymi zawarto w tym celu umowy cywilnoprawne.

(akta kontroli str. 111-121, 128-131, 133-282, 286-308, 315-336)

1.2. Zadania dotyczące scentralizowanych rozliczeń podatku VAT realizowane były przez pracowników Wydziału Finansowego, w tym:

- od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r., zgodnie z zapisami wprowadzonej 1 stycznia 2017 r. Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie<sup>12</sup> przez pracowników Referatów, które przed centralizacją zajmowały się rozliczaniem podatku VAT w Urzędzie, tj. Referatu Dochodów Budżetowych, Wydatków Budżetowych i Księgowości Majątkowej;
- od 1 lipca 2017 r., zgodnie z zarządzeniem w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu<sup>13</sup>, pracownicy nowoutworzonego Referatu Podatku VAT. Do zadań tego Referatu należała m.in. weryfikacja i scalanie rejestrów sprzedaży i zakupu VAT jednostek organizacyjnych Miasta, sporządzanie deklaracji VAT zbiorczej w ramach Miasta, przekazywanie podatku do właściwego urzędu skarbowego, generowanie, uzgadnianie i wysyłanie do Ministerstwa Finansów JPK\_VAT Gminy oraz współpraca z jednostkami organizacyjnymi Miasta objętymi centralizacją rozliczeń podatku od towarów i usług, udzielanie wyjaśnień w tym zakresie oraz przeprowadzanie kontroli jednostek organizacyjnych. W związku z powyższymi zmianami nie zaktualizowano Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie.

(akta kontroli str. 15-115, 122-123, 125-132)

1.3. Wewnętrzne zasady prowadzenia dokumentacji związane ze scentralizowanym rozliczeniem podatku VAT ustalono w Procedurze rozliczania podatku VAT w Gminie, która obejmowała, m.in. zasady sporządzania i przekazywania rejestrów i deklaracji częściowych oraz sporządzania rejestrów i deklaracji zbiorczej, zasady transakcji sprzedażowych i zakupowych, zasady sporządzania umów i aneksów, wystawiania faktur, wzory rejestru zakupu i sprzedaży, zasady wzajemnych obciążeń między jednostkami organizacyjnymi, odpowiedzialność w zakresie sporządzania i przekazywania rejestrów i deklaracji.

---

<sup>9</sup> Skarbnik Miasta Gdańska wyjaśniła, że prace pracowników nie były sformalizowane; zadania powierzono do realizacji w formie ustnego polecenia; zgodnie z zakresem obowiązków i odpowiedzialności zawartym w opisie stanowiska.

<sup>10</sup> W skład Zespołu Zadaniowego wchodziły cztery osoby, z których trzy były pracownikami Urzędu, a jedna była pracownikiem jednostki organizacyjnej Gminy – Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych (dalej: „GCUW”).

<sup>11</sup> Powołanego Zarządzeniem Nr 1977/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do przeprowadzenia centralizacji podatku VAT w Gminie Miasta Gdańska, które weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 14 listopada 2016 r.

<sup>12</sup> Stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska nr 1978/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie scentralizowania zasad rozliczania podatku od towarów i usług w Gminie Miasta Gdańska (dalej: „Zarządzenie w sprawie scentralizowania zasad rozliczania podatku VAT w Gminie”).

<sup>13</sup> Zarządzenie Nr 1078/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

Ponadto zasady związane ze scentralizowanym rozliczeniem podatku VAT zamieszczano na stronie internetowej [www.gdańsk.gda.pl](http://www.gdańsk.gda.pl) w zakładce VAT Centralny, przekazywano jednostkom organizacyjnym Gminy w formie kierowanych pism, informacji, w tym przesyłanych drogą elektroniczną lub telefonicznie.

(akta kontroli str. 111-116, 124, 135-263, 283-285, 2156-2169, 2180-2205, 3293-3299)

1.4. W zakresie przestrzegania wewnętrznych zasad dotyczących prowadzenia dokumentacji związanej ze scentralizowanym rozliczeniem podatku VAT w wyniku kontroli:

- terminowości składania przez jednostki organizacyjne Gminy tzw. częściowych deklaracji i rejestrów podatku VAT za dwa miesiące ustalono, że spośród 193 jednostek, w przypadku jednego miesiąca – 189 jednostek złożyło je w terminie określonym w informacji przekazanej jednostkom oraz zamieszczonym w zakładce VAT Centralny<sup>14</sup>, a cztery z przekroczeniem tego terminu (dwie jednostki o jeden dzień, jedna o cztery dni i jedna o dziewięć dni), natomiast w przypadku drugiego miesiąca – 192 jednostki złożyły dokumenty terminowo, a jedna z opóźnieniem czterodniowym; Gmina terminowo złożyła deklaracje VAT-7 za powyższe miesiące i zawierały one dane dotyczące również jednostek, które złożyły dokumenty z opóźnieniem; z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansowego wynika, że przypadki dotyczące nieprzestrzegania przez jednostki organizacyjne terminów składania częściowych rejestrów i deklaracji były jednostkowe i sporadyczne, pracownicy Referatu Podatku VAT monitorowali terminowość ich składania i na bieżąco uzyskiwali wyjaśnienia o przyczynach opóźnień, które we wskazanych przypadkach wynikały z przyczyn obiektywnych<sup>15</sup>;
- zapisów 49 umów zakupu, ustalono, że wszystkie zgodnie z pkt 1.2 Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie zostały zawarte w imieniu Gminy; w 48 umowach zgodnie z zapisami powyższego punktu Procedury również poprawnie wskazano dane nabywcy do wystawienia faktur VAT, tj. również Gminy. Natomiast w jednej umowie jako nabywców do wystawienia faktur VAT poza Gminą, niewłaściwie wskazano również sześć jej jednostek organizacyjnych; Dyrektor Biura Zamówień Publicznych wyjaśnił, że powyższe wynikało z omyłki; w trakcie kontroli do umowy podpisano aneks zawierający prawidłowe dane<sup>16</sup>;
- zapisów 136 faktur VAT sprzedaży, ustalono że we wszystkich sprzedawcą była Gmina, zgodnie z pkt 1.3. powyższej Procedury.

(akta kontroli str. 135-201, 464-616, 825-826, 1595-1614, 1629-1630, 1633-1634, 3292-3305)

1.5. Gmina zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o centralizacji VAT przed podjęciem rozliczania podatku VAT wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi złożyła do naczelnika właściwego urzędu skarbowego informację, w której wskazała dzień podjęcia rozliczania podatku VAT wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do ww. ustawy oraz załączyła do niej wykaz wszystkich jednostek organizacyjnych, z podaniem ich nazwy, adresu

---

<sup>14</sup> Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie nie zaktualizowano w zakresie miejsca składania tych dokumentów.

<sup>15</sup> Tj. były związane m.in. z trudnościami w logowaniu się do systemu, w którym były generowane, braku możliwości pozyskania podpisu osób upoważnionych w tym zakresie, zmianami organizacyjnymi, w tym personalnymi oraz koniecznością uwzględnienia danych z ponad dwóch tysięcy faktur.

<sup>16</sup> Do 6 lutego 2020 r. do Urzędu nie wpłynęła żadna faktura wystawiona na podstawie tej umowy (umowa obowiązywała od 1 stycznia 2020 r.).

siedziby oraz numeru identyfikacji podatkowej (NIP)<sup>17</sup>. Wykaz<sup>18</sup> zawierał 197 jednostek, w tym Urząd<sup>19</sup>. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 25 września 2019 r. przekształcono 25 jednostek, włączono w struktury innej jednostki – 14, zlikwidowano/rozwiązano dwie jednostki oraz utworzono 12 jednostek<sup>20</sup>. Według stanu na 25 września 2019 r. centralizacją rozliczeń podatku VAT objęte były 193 jednostki, w tym Urząd, przedszkola, szkoły podstawowe, placówki specjalne, zespoły szkół ogólnokształcących, licea ogólnokształcące, szkoły ponadgimnazjalne zawodowe, inne placówki oświaty, placówka opieki nad dzieckiem do lat 3, placówki opieki społecznej i opiekuńczo – wychowawcze, inne jednostki budżetowe i zakład budżetowy gospodarki mieszkaniowej. Centralizacją rozliczeń VAT objęto wszystkie i właściwe jednostki organizacyjne, tj. jednostki budżetowe i zakład budżetowy wykazane w zarządzeniach Prezydenta Miasta Gdańska w sprawie ustalenia wykazu jednostek pomocniczych, jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych z udziałem Miasta Gdańska oraz miejskich służb, inspekcji i straży. Jednostki budżetowe objęte centralizacją zostały utworzone przez Gminę<sup>21</sup> celem wykonywania przypisanych jej zadań publicznych<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 617-801, 824-869, 3306-3310)

1.6. W badanym okresie Gmina złożyła do naczelnika właściwego urzędu skarbowego siedem zgłoszeń aktualizacyjnych NIP-2 w zakresie miejsc prowadzenia działalności – 7 września 2017 r., 2 lutego 2018 r., 20 kwietnia 2018 r., 29 maja 2018 r., 7 września 2018 r., 30 listopada 2018 r. i 4 września 2019 r. Zgłoszenia aktualizujące NIP-2 dotyczące łącznie 11 miejsc prowadzenia działalności<sup>23</sup> złożono w terminie określonym w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>24</sup>, a w przypadku zgłoszenia aktualizującego NIP-2 zawierającego po raz pierwszy listę jednostek objętych centralizacją rozliczeń VAT oraz trzech innych miejsc z przekroczeniem tego terminu.

(akta kontroli str. 697-701, 712-872, 1629-1659, 3306-3310)

1.7. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r., gdy zadania dotyczące scentralizowanego rozliczenia podatku VAT należały do pracowników trzech Referatów Wydziału Finansowego łącznie 14 osób zajmowało się tymi zadaniami realizując przy tym również inne zadania należące do tych Referatów. W utworzonym z dniem 1 lipca 2017 r. Referacie Podatku VAT, w całym okresie objętym kontrolą zatrudnionych było czterech<sup>25</sup> (tych samych) pracowników przeniesionych z Referatów uprzednio realizujących te zadania.

Spośród pracowników Urzędu zajmujących się scentralizowanymi rozliczeniami podatku VAT w 2016 r.<sup>26</sup> zatrudniono dwie osoby m.in. w związku z centralizacją rozliczeń podatku VAT w Gminie. Z tego jedną z uwagi na utworzenie dodatkowego etatu w związku z wdrożeniem, przygotowaniem, a następnie realizacją procedury

<sup>17</sup> Powyższe odnosi się do złożonej 22 grudnia 2016 r. aktualizacji informacji pierwotnie złożonej 6 października 2016 r.

<sup>18</sup> Zaktualizowany 22 grudnia 2016 r.

<sup>19</sup> Zgodnie z interpretacją indywidualną z 22 listopada 2016 r. nie zawierał jednostek powiatowej administracji zespolonej.

<sup>20</sup> Nie wliczając zmian, które miały miejsce wewnątrz zespołów i centrów kształcenia/szkół.

<sup>21</sup> Poprzez uchwały Rady Miasta Gdańska a także w rozumieniu definicji wykazanej w Broszurze informacyjnej Ministerstwa Finansów „Centralizacja rozliczeń w podatku VAT jednostek samorządu terytorialnego” z dnia 24 listopada 2016 r.

<sup>22</sup> Do zadań gminy będącej miastem na prawach powiatu oprócz zadań nałożonych przez ustawę o samorządzie gminnym dochodzą także zadania nałożone przez ustawę o samorządzie powiatowym.

<sup>23</sup> 10 przypadków utworzenia jednostki i jeden przypadek likwidacji.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 63, ze zm. Dalej: „ustawa o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników”.

<sup>25</sup> Tj. według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz 30 września 2019 r. zatrudnionych było czterech pracowników.

<sup>26</sup> Pozostali pracownicy zostali zatrudnieni przed 2016 r.

centralizacji podatku VAT w Gminie, a drugą z powodu przejścia na emeryturę jednego z pracowników Wydziału Finansowego oraz przygotowywaniem się Gminy do scentralizowanego rozliczania podatku VAT.

Limity i stany zatrudnienia w Wydziale Finansowym w latach 2016-2019<sup>27</sup> wynosiły kolejno: 64 i 63 (tj. 1 wakat), 64 i 62,75 (tj. 1,25 wakatu), 74 i 72,75 (tj. 1,25 wakatu) oraz 74 i 71,75 (tj. 2,25 wakatu). Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że wakaty nie dotyczyły pracowników związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT.

W latach 2016-2019 (do września) Gmina nie zawierała umów cywilnoprawnych w zakresie związanym z centralizacją rozliczeń podatku VAT, z wyjątkiem dwóch umów zawartych w 2016 r. z dwoma pracownikami Urzędu. Umowy dotyczyły przeprowadzenia konsultacji dla księgowych jednostek budżetowych Gminy. Czynności te nie wchodziły w zakres obowiązków pracowników i zostały przeprowadzone poza ich godzinami pracy lub odpracowane.

W powyższym okresie Gmina nie zawierała umów z firmami/osobami świadczącymi usługi doradczo-konsultingowe w zakresie prowadzenia scentralizowanych rozliczeń podatku VAT. Natomiast zawierała umowy – zlecenia na wykonanie usługi w zakresie doradztwa podatkowego, reprezentowania przed organami podatkowymi w przypadku takiej konieczności, wykonania doraźnych opinii podatkowych i sporządzenia wniosków o udzielenie pisemnej interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, które dotyczyły wyłącznie lub częściowo centralizacji rozliczeń podatku VAT. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansowego wynikało m.in., że decyzja o korzystaniu z powyższych usług została podjęta biorąc pod uwagę kompleksowość oferowanych usług oraz iż wydatki poniesione z ww. tytułu były znacznie poniżej kosztu zatrudnienia doradcy podatkowego na umowę o pracę. Pracownicy Referatu Podatku VAT nie posiadali stosownych uprawnień do wykonywania czynności doradztwa podatkowego, które zastrzeżone są wyłącznie dla podmiotów uprawnionych zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym<sup>28</sup> zaś a obsługa prawna Urzędu wykonywana przez radców prawnych obejmowała świadczenie pomocy prawnej zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 279-282, 319-326, 337-384, 462-463, 889-892, 899-903, 921-952)

1.8. Wszyscy pracownicy Referatu Podatku VAT spełniali warunki określone w art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>30</sup> oraz wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>31</sup>. Ponadto spełniali konieczne wymagania określone w opisach stanowisk pracy, tj. posiadali wykształcenie wyższe w zakresie nauk ekonomicznych oraz staż pracy w jednostce samorządu terytorialnego lub administracji publicznej, a w przypadku kierownika Referatu pięcioletnie doświadczenie w służbach finansowo-księgowych, w tym również w jednostkach sektora finansów publicznych. Ich staż pracy związany z podatkiem VAT wynosi 12, 13, 17 i 24 lata. Dwie osoby ukończyły także studia podyplomowe w zakresie rachunkowości i finansów, trzy uzyskały certyfikaty księgowe, a jedna ukończyła kurs samodzielnej księgowej.

<sup>27</sup> Według stanu na 31 grudnia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. oraz 30 września 2019 r.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 130.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 75.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1282. Dalej: „ustawa o pracownikach samorządowych”.

<sup>31</sup> Dz.U. poz. 936, ze zm..

W latach 2016-2019 pracownicy Referatu Podatku VAT uczestniczyli zarówno w szkoleniach indywidualnych – w większości związanych z rozliczaniem podatku VAT<sup>32</sup> – jak i grupowych.

Wraz z utworzeniem Referatu Podatku VAT opisy stanowisk wszystkich jego pracowników, a uprzednio pracowników innych Referatów Wydziału Finansowego zostały zaktualizowane i obejmowały zakres obowiązków i odpowiedzialności związanych ze scentralizowanym rozliczaniem podatku VAT.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. powierzenie obowiązków w zakresie scentralizowanego rozliczania podatku VAT nastąpiło w Zarządzeniu w sprawie centralizowania zasad rozliczania podatku VAT w Gminie. Nastąpiło to również w indywidualnych zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Ponadto Skarbnik Miasta Gdańska i jej Zastępca oraz Dyrektor Wydziału Finansowego i jej Zastępca posiadali również pełnomocnictwa ogólne do działania we wszystkich sprawach podatkowych oraz w innych sprawach należących do właściwości organów podatkowych (PPO-1) i pełnomocnictwa do podpisywania deklaracji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej (UPL-1).

(akta kontroli str. 76-80, 135-201, 887- 890, 893-919, 952-983, 2103-2110, 3311-3375)

1.9. Spośród dwóch pracowników Referatu Podatku VAT zatrudnionych w Urzędzie w 2016 r. jednego zatrudniono w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a drugiego w drodze porozumienia pracodawców w trybie art. 22 tej ustawy. Nabór na wolne stanowisko urzędnicze i przeniesienie zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych. Nabór przeprowadzono również zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą w tym zakresie<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 921-951)

1.10. W związku z rozliczaniem podatku VAT w poszczególnych latach 2017-2019 (do września)<sup>34</sup> Urząd poniósł wydatki w łącznej kwocie odpowiednio 421,8 tys. zł, 487,0 tys. zł i 352,3 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na wynagrodzenia pracowników<sup>35</sup> odpowiednio – 292,2 tys. zł, 298,9 tys. zł i 290,9 tys. zł oraz Fundusz Pracy i składki ZUS pracodawcy – 57,4 tys. zł, 58,7 tys. zł i 42,9 tys. zł. W 2017 r. znaczący udział w wydatkach stanowiły również usługi doradczo-konsultingowe w łącznej kwocie 39,7 tys. zł. Natomiast najwyższe wydatki odnotowano w 2018 r., co było spowodowane zapłatą za dostosowanie oprogramowania informatycznego (108,0 tys. zł).

Natomiast wydatki<sup>36</sup> związane z rozliczaniem podatku VAT poniesione przez jednostki organizacyjne Gminy wyniosły w 2015 r. – 4.303,3 tys. zł, a w 2018 r. –

<sup>32</sup> 11 pozytywnie rozpatrzonych wniosków o dofinansowanie, w 10 przypadkach tematyka była związana z rozliczaniem podatku VAT, w jednym z roczną inwentaryzacją i systemem kontroli zarządczej.

<sup>33</sup> Stanowiącą załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 605/2009 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie naboru pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miejskim w Gdańsku. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Wydziału Kadr i Organizacji wynika, że w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące przeniesienia pracownika w drodze porozumienia pracodawców.

<sup>34</sup> W 2015 r. i 2016 r. nie poniesiono wydatków związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT.

<sup>35</sup> Obliczenia dokonano w oparciu o następującą metodologię: suma etatów/części etatów pracowników zajmujących się scentralizowanymi rozliczeniami podatku VAT w Urzędzie pomnożona przez przeciętne wynagrodzenie ustalone w oparciu o sprawozdanie GUS Z-06. Dane policzono proporcjonalnie: za okres od stycznia do czerwca 2017 r. – suma etatów/części etatów pracowników Wydziału Finansowego Referatu Dochodów Budżetowych, Referatu Wydatków Budżetowych i Referatu Księgowości Majątkowej (łącznie 5,2 etaty), a za okres od lipca do grudnia 2017 r. suma etatów pracowników Referatu Podatku VAT (4 etaty).

<sup>36</sup> Dane podano z wyłączeniem jednostek korzystających ze zwolnienia podmiotowego z podatku VAT w 2015 r. oraz jednostek obsługiwanych przez GCUW utworzone 1 października 2016 r., które prowadziło wspólną obsługę finansową m.in. przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, zespołów kształcenia i zespołów szkół. Natomiast za 2018 r. w nawiasie podano dane z uwzględnieniem 172 jednostek obsługiwanych przez GCUW oraz jednostek korzystających ze zwolnienia podmiotowego z podatku VAT w 2015 r.



4.790,8 tys. zł (6.107,1 tys. zł). Tak samo jak w Urzędzie jednostki organizacyjne Gminy najwyższe wydatki poniosły na wynagrodzenia pracowników<sup>37</sup> – w 2015 r. – 3.476,4 tys. zł, a w 2018 r. – 3.656,3 tys. zł (4.751,2 tys. zł).

(akta kontroli str. akta kontroli str. 873-885)

1.11. W badanym okresie w związku z procesem centralizacji rozliczeń podatku VAT w Urzędzie nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych na postawie ustawy z dnia 15 maja 2018 r. Prawo zamówień publicznych<sup>38</sup>. Natomiast udzielono 11 zamówień na dostawę towarów i usług z wyłączeniem przepisów tej ustawy na podstawie art. 4 pkt 8, tj. których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Siedem zamówień dotyczyło usług doradztwa podatkowego, w tym przygotowania wniosków o wydanie interpretacji indywidualnych o łącznej wartości 101,6 tys. zł<sup>39</sup>, trzy szkoleń/konsultacji o łącznej wartości 50,0 tys. zł, a jedno wykonania i wdrożenia funkcjonalności programu do obsługi w zakresie VAT JST o wartości 120,0 tys. zł.

W wyniku kontroli prawidłowości udzielenia dwóch zamówień publicznych<sup>40</sup> ustalono, że zamówień udzielono zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami Urzędu w tym zakresie<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 305-314, 1275-1383, 1457-1484, 1533-1572)

1.12. W zakresie umów dotyczących zamówień objętych badaniem w zakresie prawidłowości udzielenia dwóch zamówień publicznych ustalono, że w umowie na przeprowadzenie szkoleń określono terminy wykonania przedmiotu umowy oraz sposób płatności po zakończeniu szkoleń i konsultacji. Podstawą wystawienia faktury VAT był protokół zdawczo-odbiorczy ze zrealizowanych prac. W umowie zastrzeżono, że wykonawca nie mógł powierzyć realizacji zadań wynikających z umowy osobie trzeciej oraz określono, że w sprawach nieuregulowanych będą miały zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Umowa została zrealizowana terminowo i w pełnym zakresie.

W umowie na wykonanie i wdrożenie oprogramowania określono m.in. terminy i harmonogram realizacji, odpowiedzialność stron, kary umowne oraz przypadki, w których przysługiwało prawo do odstąpienia od umowy. Wykonawca nie zrealizował jednego punktu z zadania nr 1<sup>42</sup> i całości zadania nr 2<sup>43</sup>. Porozumieniem z 18 września 2018 r. strony postanowiły potwierdzić część zakresu prac i usług stanowiących przedmiot umowy i rozwiązać umowę w części, w jakiej nie została wykonana, a także określić zasady rozliczeń. Strony potwierdziły, że zmodyfikowanie zakresu zadania nr 1 i wyłączenie z realizacji pkt 21 z realizacji spowodowane było przyczynami/ograniczeniami technologicznymi, które pojawiły się podczas realizacji zadania. Dyrektor Biura Informatyki wyjaśnił, że rozwiązanie umowy przyjęło akceptowaną przez Zamawiającego formę Porozumienia bez uprzedniego stosowania mechanizmu kar z uwagi na brak zaistnienia

<sup>37</sup> Wydatki na wynagrodzenia zostały podane w oparciu o sprawozdanie Z-06 oraz wg formuły: iloczyn przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, liczby etatów (lub ich części) i 12 miesięcy.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>39</sup> Trzy zamówienia obejmowały szerszy zakres niż zagadnienia związane ze scentralizowanym rozliczaniem podatku VAT.

<sup>40</sup> Na wykonanie i wdrożenie funkcjonalności programu do obsługi w zakresie VAT JST (120,0 tys. zł) oraz na przygotowanie i przeprowadzenie pięciu jednodniowych szkoleń pt. „Podatek VAT dla jednostek organizacyjnych” i jednodniowego spotkania szkoleniowo-konsultacyjnego (41,0 tys. zł).

<sup>41</sup> Zarządzeniem Nr 520/14 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Gdańsku.

<sup>42</sup> Opcji przesyłania danych do modułu w zakresie kwoty netto i VAT, podzielonej zgodnie z opcją rodzaju odliczenia z uwzględnieniem tzw. wskaźnika i prewskaźnika.

<sup>43</sup> Dotyczącego wykonania i wdrożenia funkcjonalności rozszerzających zbiór funkcji programu w zakresie korekty VAT dla środków trwałych, środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz korekty rocznej VAT w zakresie pozostałych nabyć.

udokumentowanych, jednoznacznych faktów, że niewykonanie części umowy zostało spowodowane przyczynami leżącymi wyłącznie po stronie Wykonawcy. W zakresie niewykonanego zakresu strony postanowiły w Porozumieniu, że wynagrodzenie nie jest należne Wykonawcy i ustaliły jego relatywną wartość korespondującą z poziomem dyskomfortu pracy operacyjnej wynikającym z tego faktu i konieczności utrzymania czynności manualnych. W ramach zrealizowanych części zadań sporządzono protokoły weryfikacji prac/usług oraz terminowo dokonano płatności na podstawie wystawionych faktur VAT.

(akta kontroli str. 305-314, 1342-1455, 1482-1594)

1.13. W latach 2016-2019 Gmina zorganizowała dla swoich jednostek organizacyjnych łącznie sześć<sup>44</sup> szkoleń oraz spotkań konsultacyjnych w zakresie dotyczącym centralizacji rozliczeń podatku VAT<sup>45</sup>. Szkolenia i konsultacje dotyczyły m.in.: rodzajów dochodów i wydatków w danej jednostce oraz ich powiązania pod kątem odliczenia podatku VAT, tzw. prewskaźnika i wskaźnika dla każdej jednostki budżetowej, wyroku TSUE z 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14<sup>46</sup>, zasad zawierania umów cywilnoprawnych, zasad wystawiania faktur VAT sprzedażowych i zakupowych, dokumentów korygujących, rejestrów sprzedaży i zakupu VAT, korekt podatku VAT odliczonego od środków trwałych, importu usług, tzw. odwrotnego obciążenia, wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, deklaracji VAT-7, obsługi oprogramowania komputerowego – Moduł ePortal (opcja VAT), mechanizmu podzielonej płatności – split payment, plików JPK\_VAT oraz sankcji i odpowiedzialności nabywcy i sprzedawcy.

(akta kontroli str. 113-121, 305-308, 319-324, 333-360, 382-446, 1573-1594)

1.14. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że w związku z procesem centralizacji rozliczeń podatku VAT Gmina prowadziła korespondencję z Departamentem Podatku od Towarów i Usług w Ministerstwie Finansów oraz współpracowała z Pierwszym Urzędem Skarbowym w Gdańsku (dalej: „PUS w Gdańsku”) w następujących sprawach i terminach:

- 14 marca 2016 r. Gmina otrzymała odpowiedź z Departamentu Podatku od Towarów i Usług w sprawie określania sposobu proporcji najbardziej odpowiadającego specyfice wykonywanej działalności<sup>47</sup>,
- 14 września 2016 r. odbyło się spotkanie z Naczelnikiem PUS w Gdańsku, w sprawie wspólnego numeru identyfikacji podatkowej (NIP) dla Gminy i Urzędu,
- 20 grudnia 2016 r. w siedzibie PUS w Gdańsku odbyło się szkolenie pt. „Centralizacja rozliczeń VAT jednostek samorządu terytorialnego”, które objęło zagadnienia dotyczące m.in. ustawy o centralizacji VAT, obowiązków informacyjnych JST, wykreślenia jednostek organizacyjnych z rejestru VAT,

<sup>44</sup> W 2016 r. i 2019 r. odbyły się po dwa szkolenia/spotkania, a w 2017 r. i 2018 r. po jednym. Jedne konsultacje zostały przeprowadzone przez dwóch pracowników Gminy na podstawie umowy zlecenia, natomiast pozostałe szkolenia i spotkania przez podmioty zewnętrzne.

<sup>45</sup> W poszczególnych szkoleniach lub spotkaniach konsultacyjnych udział wzięło: 58 osób z 47 jednostek organizacyjnych Gminy, 167 osób ze 133 jednostek, 178 osób ze 116 jednostek, 58 osób z 21 jednostek, 54 osoby z 23 jednostek i 41 pracowników Urzędu.

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów.

<sup>47</sup> W piśmie wskazano m.in., że zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz.U. poz. 2177) sposób określenia proporcji w przypadku urzędu obsługującego JST powinien być wyznaczony według wzoru oraz opisano ww. wzór w zakresie danych w liczniku i mianowniku. Wskazano, że stosownie do zapisu art. 86 ust. 2h ustawy o VAT, w przypadku gdy podatnik, dla którego sposób określenia proporcji wykazano w rozporządzeniu, uzna że nie odpowiada on najbardziej specyficznie wykonywanej przez podatnika działalności, może zastosować inny w jego ocenie bardziej reprezentatywny sposób określenia proporcji. Zaznaczono, że rezygnując ze stosowania przepisów rozporządzenia, podatnik nie będzie mógł korzystać z pewności prawa gwarantowanej tym aktem. Dodatkowo wskazano źródła informacji w ww. zakresie, w tym broszurę pt. „Zasady odliczania podatku od towarów i usług przez podatników prowadzących działalność o charakterze mieszanym, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2016 r.”

zasad wystawiania faktur, odliczania podatku naliczonego, zasada korygowania rozliczeń i przepisy przejściowe<sup>48</sup>.

W latach 2016-2019 (do 30 września) Gmina wystąpiła 10<sup>49</sup> razy o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej w zakresie podatku VAT. W sześciu przypadkach stanowiska wykazane w interpretacjach były zgodne ze stanowiskiem Gminy, w jednym – zgodne w części, w dwóch – pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia, a w jednym – odmówiono wszczęcia postępowania.

W powyższych przypadkach stanowiska prawidłowe dotyczyły:

- obowiązku uwzględniania obrotu z tytułu dostaw nieruchomości stanowiących mienie komunalne w kalkulacji proporcji sprzedaży;
- prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w oparciu o tzw. prewspółczynnik i współczynnik jednostek organizacyjnych obsługiwanych przez Gdańskie Centrum Informatyczne, na rzecz których zostaną dokonane zakupy towarów i usług;
- braku prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z wydatkami poniesionymi na roboty związane z budową i przebudową infrastruktury towarzyszącej budowie torowiska tramwajowego;
- braku opodatkowania zbycia udziałów w spółce z o.o. w celu ich dobrowolnego umorzenia za wynagrodzeniem pieniężnym;
- sposobu ustalenia proporcji, o której mowa w art. 86 ust. 2a ustawy o VAT i wskaźnika proporcji, o którym mowa w art. 90 tej ustawy, w celu wyliczenia podatku naliczonego podlegającego odliczeniu w związku z realizacją projektu dotyczącego kompleksowej modernizacji energetycznej budynków oświatowych i sportowych należących do Gminy;
- opodatkowania opłat należnych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, podstawy opodatkowania oraz momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu tych czynności.

Stanowisko Gminy uznano za prawidłowe w części dotyczącej, iż wskazane cztery jednostki administracji zespolonej<sup>50</sup> nie podlegały centralizacji rozliczeń podatku VAT, a za nieprawidłowe, że [.....]<sup>51</sup>.

Odmowa wszczęcia postępowania [.....]<sup>52</sup>.

Postanowienie o pozostawieniu bez rozpatrzenia [.....]<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 386-387, 984-1118)

<sup>48</sup> Udział w spotkaniu wzięli tylko pracownicy Urzędu.

<sup>49</sup> W 2016 r. raz, w 2017 r. cztery razy, w 2018 r. trzy i w 2019 r. również raz.

<sup>50</sup> Komenda Miejska Policji, Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego i Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna.

<sup>51</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>52</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>53</sup> Jak w przypisie nr 5.

1.15. W latach 2016-2019 nie przeprowadzono audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej w zakresie centralizacji rozliczeń podatku VAT, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu i Kontroli – taka konieczność nie wynikała z:

- analizy ryzyka jak i określonych przez kierownika jednostki priorytetów, na podstawie czego opracowywano plany audytu;
- wniosków, zaleceń pokontrolnych, wniosków z badań, analiz określonych problemów oraz informacji pochodzących z organów państwowych, samorządowych, a także przekazywanych przez media, na podstawie czego opracowywano plany kontroli i prowadzono kontrole doraźne.

Natomiast w pierwszej połowie 2017 r. pracownicy Wydziału Finansowego uczestniczyli w weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatku VAT w dwóch jednostkach podległych. W wyniku czego wykryto błędy dot. m.in. nazwy nabywcy, tabeli przyporządkowania kwoty netto i VAT do rodzaju odliczenia, opisu na fakturze VAT w związku z refakturowaniem części wydatku. Ustalenia z czynności zostały spisane i przesłane jednostkom w formie elektronicznej. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśnia, że pracownicy Referatu Podatku VAT dokonywali także systematycznie weryfikacji częściowych deklaracji VAT oraz rejestrów sprzedaży i zakupów oraz na bieżąco monitorowali przestrzeganie zasad wprowadzonych wewnętrznymi regulacjami. Informacje dotyczące błędów zidentyfikowanych przez pracowników były przekazywane bezpośrednio do jednostek i dotyczyły m.in. niezłożenia częściowej informacji podsumowującej VAT-27, niezłożenia częściowej informacji VAT-UE, niezłożenia wraz z deklaracją częściową rejestru sprzedaży, niepoprawnych wpłat kwot podatku należnego wynikającego z deklaracji częściowej, niezgodności lub nieuzupełnionych danych w systemie ePortal.

(akta kontroli str. 115-116, 382-387, 447-457, 1119-1270)

1.16. W latach 2016-2019 (do września) do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga, ani petycja dotycząca centralizacji rozliczeń podatku VAT. Natomiast wpłynął jeden wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Wniosek dotyczył wypełnienia ankiety w zakresie wskazania kwoty dochodów wykonanych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S<sup>54</sup> za 2017 r., wskazania czy podatek VAT stanowił dochód budżetowy i był wykazywany w tym sprawozdaniu<sup>55</sup>, podania kwoty podatku VAT należnego i podatku do zapłaty. Ankietę uzupełniono w pełnym zakresie i zgodnie z wnioskiem przesłano na wskazany adres e-mail. Odpowiedzi udzielono w ciągu sześciu dni, tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 382-387, 1271-1274)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do 30 grudnia 2019 r. obowiązywała:
  - Procedura rozliczania podatku VAT w Gminie, z której wynikało m.in., że:
    - zbiorczą deklarację VAT-7 Gminy sporządza Referat Dochodów Budżetowych Wydziału Finansowego Urzędu (pkt 1.1 i pkt 4.4.2 ppkt 3), podczas gdy faktycznie i zgodnie z § 1 pkt 3 Zarządzenia w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu od 1 lipca 2017 r. za powyższe odpowiedzialni byli pracownicy nowoutworzonego Referatu Podatku VAT Wydziału Finansowego;

<sup>54</sup> Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>55</sup> Udzielono odpowiedzi, że nie.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1429.

- podpisane oryginały cząstkowych rejestrów i deklaracji należało składać do sekretariatu Wydziału Finansowego (pkt 4.1.1 ppkt 4 lit. c i pkt 4.1.2. ppkt 6 lit. c), podczas gdy faktycznie i zgodnie z informacją przesłaną 7 sierpnia 2017 r. drogą elektroniczną do jednostek organizacyjnych Gminy oraz informacją zamieszczoną w zakładce VAT Centralny na stronie internetowej [www.gdansk.pl](http://www.gdansk.pl) powyższe należało składać do kancelarii ogólnej/w siedzibie Urzędu;
- wykaz jednostek organizacyjnych Gminy objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia w sprawie scentralizowania zasad rozliczania podatku od towarów i usług w Gminie zawierał 197 jednostek, podczas gdy od 1 sierpnia 2017 r. zachodziły zmiany w zakresie jednostek objętych tą centralizacją, w tym ich liczby.

Niezaktualizowanie powyższej Procedury oraz wskazanego wykazu do 30 grudnia 2019 r. pomimo zmian, które zachodziły we wskazanym zakresie od 1 lipca 2017 r., stanowiło w ocenie NIK działanie nierzetelne.

Z wyjaśnień Skarbnika Miasta Gdańska wynika, że powyższych dokumentów nie aktualizowano m.in. z uwagi na dużą ilość pracy i obowiązków związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT oraz w związku z dużą liczbą zmian przepisów, która miała miejsce w tamtym okresie. Niemniej jednak wszystkie jednostki organizacyjne Gminy były informowane o zmianach (drogą elektroniczną i poprzez zamieszczanie informacji w zakładce VAT Centralny), a brak aktualizacji powyższych dokumentów nie spowodował żadnych uchybień w zakresie terminowości, kompletności i prawidłowości składania deklaracji VAT-7 i plików JPK\_VAT Gminy.

W trakcie kontroli, tj. 31 grudnia 2019 r. zaktualizowano wykaz jednostek organizacyjnych objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT oraz powyższą Procedurę<sup>57</sup> we wskazanym zakresie z wyjątkiem miejsca przyjmowania cząstkowych rejestrów i deklaracji, co jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Finansowego nastąpi przy najbliższej zmianie Procedury.

(akta kontroli str. 76-80, 111-116, 125-131, 135-263, 336-337, 953-972, 1629-1630, 1633-1634, 3293-3299)

2. Zgłoszenie aktualizacyjne NIP-2 w zakresie aktualizacji adresów miejsc prowadzenia działalności złożono 7 września 2017 r., 2 lutego 2018 r. i 20 kwietnia 2018 r., podczas gdy zmiany objęte tymi zgłoszeniami nastąpiły w zakresie pierwszego zgłoszenia 1 stycznia 2017 r.<sup>58</sup> i 1 sierpnia 2017 r.<sup>59</sup>, a kolejnych odpowiednio 1 stycznia 2018 r.<sup>60</sup> i 1 marca 2018 r.<sup>61</sup>, tj. po upływie terminu na dokonanie takiej aktualizacji, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, odpowiednio o blisko osiem miesięcy oraz 30, 25 i 43 dni.

Z wyjaśnień Zastępcy Skarbnika Miasta Gdańska<sup>62</sup> wynika, że adresy miejsc prowadzenia działalności jednostek organizacyjnych Gminy były zgłoszone do

<sup>57</sup> Zarządzeniem Nr 2066/19 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 31 grudnia 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie scentralizowania zasad rozliczania podatku od towarów i usług w Gminie Miasta Gdańska.

<sup>58</sup> Data podjęcia centralizacji rozliczeń podatku VAT wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi Gminy.

<sup>59</sup> Data utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy, zgodnie z uchwałą Nr XXXV/955/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Gdańskiego Centrum Informatycznego.

<sup>60</sup> Data utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy, zgodnie z uchwałą nr XLV/1348/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie utworzenia Szkolnego Schroniska Młodzieżowego nr 1 w Gdańsku.

<sup>61</sup> Data likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy, zgodnie z uchwałą nr XLVIII/1453/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie likwidacji placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego „Dom Wspólny Świat” w Gdańsku.

<sup>62</sup> Do 30 czerwca 2017 r. Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansowego, od 1 lipca 2017 r. Zastępcy Skarbnika Miasta Gdańska.

właściwego urzędu skarbowego w złożonej 22 grudnia 2016 r. informacji aktualizującej informację o podjęciu rozliczania podatku VAT wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi i były aktualne na dzień 1 stycznia 2017 r. tj. na dzień podjęcia centralizacji rozliczeń. Zgłoszenie aktualizacyjne NIP-2 złożono 7 września 2017 r. po tym jak zaszły zmiany w tym zakresie wykazane w powyższej informacji. Zgłoszenie aktualizacyjne NIP-2 dotyczące likwidacji jednostki złożono niezwłocznie po uzyskaniu informacji o jej likwidacji.

Zastępca Dyrektor Wydziału Finansowego<sup>63</sup> wyjaśniła, że w przypadku utworzenia pierwszej z ww. jednostki w związku ze zmianami organizacyjnymi w Wydziale oraz z uwagi na trwający sezon urlopowy, przeoczono termin na złożenie zgłoszenia aktualizacyjnego NIP-2. Natomiast w zakresie utworzenia drugiej jednostki zgłoszenia dokonano niezwłocznie po uzyskaniu informacji o jej utworzeniu.

Powyższe nie miało wpływu na dane wykazane w deklaracjach VAT-7 Gminy, ponieważ wykazano w nich dane dotyczące wszystkich jednostek objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT. Ponadto w dokonanej w trakcie kontroli aktualizacji Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie doprecyzowano zasady przekazywania informacji mających wpływ na listę adresów miejsc prowadzenia działalności, poprzez zapis, że w przypadku zmian skutkujących koniecznością złożenia zgłoszenia aktualizacyjnego Wydział Kadr i Organizacji przekazuje niezwłocznie do Wydziału Finansowego kopię uchwały podjętej przez Radę Miasta Gdańska.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 125-127, 731-746, 778-799, 802-823, 825-826, 1615-1680, 3306-3375)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zaplanowała i zrealizowała działania związane z przygotowaniem procesu wdrażania centralizacji rozliczeń podatku VAT. Centralizacją objęto wszystkie i właściwe jednostki organizacyjne. Dokonano zmian w strukturze organizacyjnej i wprowadzono regulacje wewnętrzne sprzyjające rzetelnej i pełnej realizacji zadań związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT. Do 30 grudnia 2019 r. nie dostosowano jednak zapisów Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie do zmiany struktury organizacyjnej Wydziału Finansowego oraz nieterminowo złożono niektóre zgłoszenia aktualizacyjne NIP-2. Naboru pracownika do wykonywania zadań związanych m.in. z centralizacją rozliczeń w podatku VAT oraz objęte badaniem zamówienia publiczne przeprowadzono zgodnie z przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi. Zorganizowano szkolenia dla pracowników jednostek organizacyjnych Gminy. Co prawda nie przeprowadzono audytu ani kontroli wewnętrznej, ale weryfikowano przestrzeganie regulacji wewnętrznych w zakresie organizacji i dokumentacji procesu centralizacji rozliczeń podatku VAT przez jednostki organizacyjne Gminy. Terminowo i w pełnym zakresie rozpatrzono jedyny wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

#### OBSZAR

## 2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016<sup>64</sup>-2019 (do września) wykazana w deklaracjach dla podatku od towarów i usług (VAT-7) przez Gminę kwota:

– podatku podlegającego wpłacie do urzędu skarbowego wynosiła odpowiednio – [.....]<sup>65</sup>, [.....]<sup>66</sup>, [.....]<sup>67</sup> i [.....]<sup>68</sup> i w takich też

<sup>63</sup> Od 1 lipca 2017 r.

<sup>64</sup> Dane za 2016 r. dotyczą okresu sprzed centralizacji podatku VAT i obejmują tylko Urząd.

<sup>65</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>66</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>67</sup> Jak w przypisie nr 5.

kwotach Gmina dokonała wpłat na rachunek bankowy właściwego urzędu skarbowego<sup>69</sup>;

- do zwrotu na wskazany rachunek bankowy wynosiła odpowiednio – [...] <sup>70</sup>, [...] <sup>71</sup>, [...] <sup>72</sup> i [...] <sup>73</sup> i w takich też kwotach Gmina otrzymała zwroty [...] <sup>74</sup> od właściwego urzędu skarbowego w zadeklarowanym terminie 60 dni za 2016 r. i 2018 r., a na rachunek VAT za 2019 r.;
- do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy wynosiła za 2017 r. – [...] <sup>75</sup>, za 2016 r., 2018 r. i 2019 r. [...] <sup>76</sup>;
- podatku VAT należnego wynosiła odpowiednio – [...] <sup>77</sup>.

[.....]  
[.....] <sup>78</sup>  
(akta kontroli str. 1681-1689, 1694-1765)

Najniższy podatek VAT należny wyniósł [...] <sup>79</sup> (za listopad 2017 r.), a najwyższy [...] <sup>80</sup> (za marzec 2018 r.) <sup>81</sup>. Najwyższe kwoty podatku VAT należnego wystąpiły w miesiącach, w których dokonano pojedynczych/jednostkowych transakcji dotyczących zawarcia umów zamiany lokali, wniesienia aportu na pokrycie udziału w spółce oraz sprzedaży prawa własności nieruchomości i działek w trybie bezprzetargowym, przetargu ustnego nieograniczonego oraz w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego opiewających na relatywnie wysokie kwoty podatku VAT należnego [...] <sup>82</sup>.

(akta kontroli str. 1694-1796)

W latach 2016-2019 (do 30 września) organy podatkowe nie prowadziły kontroli i postępowań podatkowych dotyczących podatku VAT. W tym okresie nie toczyły się również sprawy podatkowe dotyczące podatku VAT przed sądem administracyjnym z udziałem Gminy.

(akta kontroli str. 1681-1684)

W okresie objętym kontrolą Gmina korzystała z rozwiązania prawnego dotyczącego mechanizmu podzielonej płatności i funkcjonowania rachunku VAT, o którym mowa w art. 108a ustawy o VAT, tj.:

- od 1 lipca 2018 r. w zakresie umożliwienia płatności za nabyte towary lub usługi z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności;
- od 1 października 2019 r. wprowadzono obowiązek regulowania płatności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności z faktur wystawionych w Urzędzie, a od 1 listopada 2019 r. w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy <sup>83</sup>.

(akta kontroli str. 1681-1684, 1690-1693)

<sup>68</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>69</sup> W dokonanych wpłatach uwzględniono również zarachowane na poczet zobowiązań podatkowych nadpłaty podatku VAT.

<sup>70</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>71</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>72</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>73</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>74</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>75</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>76</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>77</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>78</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>79</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>80</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>81</sup> Spośród poszczególnych miesięcy lat 2017-2019. 2016 r. nie podlegał analizie w tym zakresie, ponieważ dotyczył okresu sprzed centralizacji rozliczeń podatku VAT.

<sup>82</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>83</sup> Z dniem 1 listopada 2019 r. wszedł w życie obowiązek stosowania mechanizmu podzielonej płatności przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do ustawy o VAT, udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15,0 tys. zł.

2.2. W latach 2017-2019 (do września) Gmina wszystkie (32) deklaracje podatkowe dla podatku od towarów i usług (VAT-7) złożyła terminowo, tj. w terminie określonym w art. 99 ust. 1 ustawy o VAT (do 25. dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu), a w przypadku gdy termin ten przypadał na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, następnego dnia po dniu lub dniach wolnych od pracy zgodnie z art. 12 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>84</sup>. Deklaracje złożono na właściwych wzorach, tj. określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 99 ust. 14 ustawy o VAT. Zobowiązania wynikające z deklaracji w łącznej kwocie [...] <sup>85</sup> uregulowano terminowo zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy o VAT (do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy) z uwzględnieniem art. 12 § 5 Ordynacji podatkowej, w tym [...] <sup>86</sup> zarachowano z nadpłaty za poprzednie okresy rozliczeniowe.

(akta kontroli str. 1694-1765, 1797-1800)

Spośród powyższych deklaracji do 30 września 2019 r. Gmina skorygowała łącznie 29. Nie skorygowano trzech deklaracji (za miesiąc czerwiec, lipiec i sierpień 2019 r.). Łącznie do 30 września 2019 r. Gmina złożyła 131 korekt deklaracji VAT-7.

W wyniku korekt nastąpiło m.in.:

- [.....  
.....  
.....  
.....  
.....] <sup>87</sup>; powyższe wynikało głównie ze:
  - [.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....] <sup>88</sup>;
  - [.....  
.....  
.....  
.....] <sup>89</sup>;
- [.....  
.....  
.....  
.....] <sup>90</sup>;

<sup>84</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm. Dalej: „Ordynacja podatkowa”.

<sup>85</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>86</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>87</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>88</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>89</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>90</sup> Jak w przypisie nr 5.



– [.....]  
.....  
.....  
.....  
.....]<sup>91</sup>.

Ponadto spośród ww. korekt sześć dotyczyło również [.....]  
.....]<sup>92</sup> – bez wpływu na wysokość zobowiązania podatkowego.

Pięć korekt nie miało wpływu na wysokość zobowiązania podatkowego, a dotyczyły [.....]  
.....  
.....]<sup>93</sup>.

(akta kontroli str. 1694-1765, 1801-1839)

2.3. W latach 2017-2019 (do września) Gmina złożyła łącznie 27 [...] <sup>94</sup> informacji podsumowujących o dokonanych wewnątrzwspólnotowych transakcjach (VAT-UE) i 10 korekt tych informacji oraz 31 [...] <sup>95</sup> informacji podsumowujących w obrocie krajowym (VAT-27) i cztery ich korekty.

Wszystkie informacje złożono w terminie określonym odpowiednio w art. 100 ust. 3 i art. 101a ust. 2 ustawy o VAT, tj. do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu dokonania transakcji, z uwzględnieniem art. 12 § 5 Ordynacji podatkowej. Informacje złożono na właściwych wzorach, tj. określonych w rozporządzeniu w sprawie informacji podsumowującej odpowiednio o dokonanych wewnątrzwspólnotowych transakcjach <sup>96</sup> i informacji podsumowującej w obrocie krajowym <sup>97</sup>. Wszystkie informacje i ich korekty złożono za pomocą środków komunikacji elektronicznej (z wyjątkiem jednej informacji VAT-UE i jej korekty, które złożono jedynie w wersji papierowej), zgodnie powyższymi przepisami ustawy o VAT. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że niezłożenie jednej informacji VAT-UE za pomocą środków komunikacji elektronicznej wynikało z pomyłki, co zostało zauważone przez pracowników Wydziału Finansowego, a sposób dokonania korekty uzgodniono telefonicznie z właściwym urzędem skarbowym. Wszystkie informacje zawierały m.in. dane, o których mowa odpowiednio w art. 100 ust. 8 i <sup>98</sup> (VAT-UE) oraz art. 101a <sup>99</sup> ust. 3 (VAT-27) ustawy o VAT.

<sup>91</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>92</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>93</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>94</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>95</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie informacji podsumowującej o dokonanych wewnątrzwspólnotowych transakcjach (Dz.U. poz. 2268).

<sup>97</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie wzoru informacji podsumowującej w obrocie krajowym (Dz.U. poz. 2269).

<sup>98</sup> Niemniej jednak w informacji złożonej w wersji papierowej, jako podatnika wskazano jedną z jednostek organizacyjnych Gminy objętą centralizacją rozliczeń podatku VAT, a podpis pod tą deklaracją złożył Główny Księgowy i Kierownik tej jednostki.

<sup>99</sup> Uchylony z dniem 1 listopada 2019 r.

Dane wykazane w informacjach podsumowujących po korektach były zgodne z danymi wykazanymi w tym zakresie w skorygowanych deklaracjach VAT-7.

(akta kontroli str. 1862-1870)

2.4. Gmina prowadziła ewidencję VAT w formie elektronicznej przy użyciu oprogramowania komputerowego. W celu sporządzenia deklaracji podatkowych Gminy generowano zbiorcze rejestry zakupu i sprzedaży VAT na podstawie rejestrów częściowych prowadzonych przez poszczególne jednostki organizacyjne Gminy i przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Na podstawie kontroli próby 10 deklaracji VAT-7 (po trzy za 2017 r.<sup>100</sup> i 2018 r.<sup>101</sup> oraz cztery za 2019 r.<sup>102</sup>), w tym dziewięciu deklaracji korygujących ustalono, że:

- dane wykazane w tych deklaracjach były zgodne z danymi wynikającymi ze zbiorczej ewidencji VAT Gminy (zbiorczych rejestrów VAT Gminy);
- ewidencja (rejestry) VAT Gminy zawierała dane, o których mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o VAT, tj. dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania, wysokości kwoty podatku należnego, korekt podatku należnego, kwoty podatku naliczonego obniżającej kwotę podatku należnego, korekt podatku naliczonego, kwoty podatku podlegającej wpłacie do urzędu skarbowego lub zwrotowi z tego urzędu, a także numery identyfikacyjne kontrahentów na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej;
- ewidencja VAT Gminy była prowadzona zgodnie z wzorami stanowiącymi załącznik nr 1 (rejestr sprzedaży) i nr 2 (rejestr zakupu) do Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie.

(akta kontroli str. 135-201, 1871-2064)

2.5. Gmina w latach 2017-2019 (do września) w terminie określonym w art. 82 § 1b Ordynacji podatkowej, tj. do 25. dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu oraz przez uprawnione osoby przesyłała pliki JPK\_VAT. Łącznie do 30 września 2019 r. Gmina przesyłała 32 pliki JPK\_VAT oraz 131 korekt (29 plików było korygowanych, trzy pliki – za czerwiec-sierpień 2019 r. – nie były korygowane). Dane wykazane w plikach były zgodne z danymi wykazanymi w deklaracjach VAT-7<sup>103</sup> i ich korektach.

(akta kontroli str. 1694-1765, 2065-2110)

2.6. Spośród jednostek organizacyjnych Gminy objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT, w latach 2017-2019 w sumie [.....]  
.....]<sup>104</sup>, z tego:

- [.....]  
.....]<sup>105</sup>; z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansowego wynika, że przy użyciu niewyrejestrowanej kasy w 2019 r. nie zarejestrowano sprzedaży (sprzedaż nie była rejestrowana przy użyciu tej kasy od czerwca 2015 r.), kasa była traktowana jako rezerwowa i ponieważ była rzadko używana pracownicy jednostki, w której była wykorzystywana, zapomnieli zgłosić ją do wyrejestrowania, co zostanie dokonane niezwłocznie po sporządzeniu i podpisaniu protokołu z odczytania zawartości pamięci kasy zaplanowanego na 5 lutego 2020 r.; w zakresie pozostałych kas wnioski o wyrejestrowanie:

<sup>100</sup> Za luty, czerwiec i sierpień.

<sup>101</sup> Za marzec, październik i grudzień.

<sup>102</sup> Za kwiecień, maj, sierpień i wrzesień.

<sup>103</sup> Trzy korekty JPK\_VAT nie miały wpływu na dane wykazane w deklaracjach VAT-7.

<sup>104</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>105</sup> Jak w przypisie nr 5.

- [.....]<sup>106</sup>;
  - [.....]<sup>107</sup> – z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansowego wynika, że w 2019 r. nie rejestrowano sprzedaży przy wykorzystaniu tej kasy, a ostatni paragon fiskalny z kasy wygenerowano 11 grudnia 2018 r.;
  - [.....]<sup>108</sup>; wniosek dotyczył kasy przy użyciu, której w okresie styczeń-maj 2019 r. zarejestrowano sprzedaż o łącznej wartości 12,5 tys. zł brutto, czym naruszono art. 8. ust. 1 ustawy o centralizacji VAT;
- [.....]<sup>109</sup>.

Spośród wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy funkcjonujących w latach 2017-2019 (do września) i objętych centralizacją rozliczeń podatku VAT, 214 korzystało ze zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego/sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej, 16 prowadziło taką ewidencję, w tym cztery zarówno korzystały z tzw. zwolnienia przedmiotowego z obowiązku ewidencji określonych czynności jak i prowadziło taką ewidencję dla innych czynności niepodlegających zwolnieniu.

Większość jednostek organizacyjnych Gminy (212) korzystała ze zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących wynikającego z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 111 ust. 8 ustawy o VAT.

Ewidencjonowanie sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących dotyczyło m.in. biletów wstępu na imprezy kulturalne, biletów i/lub karnetów na pływalnie, biletów wstępu do ogrodu zoologicznego, opłat wpisowych na imprezy sportowe, opłat za zajęcia edukacyjne, pamiątki, wynajmy sal/pomieszczeń, opłaty parkingowe, opłaty za postój na przystani jachtowej, sprzedaż drewna/drzewa, adopcję zwierząt, usługi cmentarne, wykup miejsc na cmentarzu, usługi noclegowe, odpłatność za miejsca w internacie, zakwaterowanie, sprzedaż kartek pocztowych i biletów, odsprzedaż towarów, wyżywienie, opłat za przedszkole i wydanie duplikatów legitymacji.

(akta kontroli str. 2111-2169)

2.7. Na podstawie kontroli próby łącznie 141 faktur sprzedaży VAT dotyczących Urzędu<sup>110</sup> ujętych w deklaracjach VAT-7 Gminy za dziewięć miesięcy<sup>111</sup> nie stwierdzono zastosowania niewłaściwych stawek podatku VAT od dokonanej sprzedaży, wykazania czynności świadczonych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Gminy ani ustalenia błędnego momentu powstania obowiązku podatkowego.

Niemniej jednak ustalono, że w 2018 r. zmieniono kwalifikację [...] <sup>112</sup>. Gmina nie wystąpiła do organów podatkowych o wydanie interpretacji indywidualnej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1801-1861, 2170-2207, 2213-2239)

2.8. Gmina nie przekazała Szefowi KAS<sup>113</sup> informacji o schematach podatkowych w VAT, o których mowa w rozdziale 11a Działu III Ordynacji podatkowej. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że:

<sup>106</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>107</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>108</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>109</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>110</sup> 83 dotyczących transakcji ze stawką VAT 23%, 15 ze stawką VAT 8% i 43 objętych zwolnieniem z podatku VAT.

<sup>111</sup> Czerwiec, lipiec i sierpień 2017 r., maj, lipiec i sierpień 2018 r. oraz maj, lipiec i sierpień 2019 r.

<sup>112</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>113</sup> Krajowa Administracja Skarbowa.

- transakcje zawierane przez Gminę nie wypełniały kryterium głównej korzyści oraz nie spełniały szczególnych cech rozpoznawczych lub innych szczególnych cech rozpoznawczych;
- w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej oraz objaśnienia Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2019 r. „Informacje o schematach podatkowych (MDR)”, przeprowadzona została weryfikacja wykonywanych czynności i występujących powiązań między spółkami z udziałem Gminy oraz instytucjami kultury, w wyniku której nie zidentyfikowano czynności mogących podlegać takiemu raportowaniu.  
(akta kontroli str. 2240-2241)

2.9. Na podstawie 41 faktur VAT dotyczących Urzędu, w tym 14 sprzedaży<sup>114</sup> i 27 zakupu<sup>115</sup> ustalono, że dane wynikające z faktur VAT:

- sprzedaży zostały wykazane w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S Urzędu w kwotach otrzymanych od kontrahentów, a dochody wykonane wykazywane w tych sprawozdaniach były pomniejszane o podatek VAT należny w oparciu o deklaracje VAT-7 za poprzedni miesiąc;
- zakupu zostały wykazane w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28S<sup>116</sup> Urzędu w kwotach przekazanych kontrahentom, a wydatki wykonane wykazywane w tych sprawozdaniach były pomniejszane o podatek VAT naliczony w oparciu o deklaracje VAT-7 za poprzedni miesiąc.

Z informacji Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku<sup>117</sup> wynika, że w katalogu dochodów przewidzianych dla jednostek samorządu terytorialnego nie ma wpływów z podatku VAT. Sprawozdania, które otrzymuje Izba sprawdzane są pod względem formalno-rachunkowym. W związku z powyższym nie można stwierdzić, czy dochody wykonane wykazane w sprawozdaniach budżetowych Gminy były wykazywane netto czy też brutto (z podatkiem VAT). Ponadto poinformowano, że Izba ostatnią kontrolę kompleksową Miasta Gdańska przeprowadziła w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 16 stycznia 2018 r. Kontrola obejmowała lata 2014 - 2016. Najbliższa kontrola kompleksowa w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych Miasta Gdańska planowana jest na 2021 r.

(akta kontroli str. 2213, 2228, 2238, 2242-2745, 2768, 2770, 2776-2777)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Gminie, w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 maja 2019 r. do rejestracji obrotu i kwot podatku należnego<sup>118</sup>, wykorzystywano kasę jednej jednostki organizacyjnej objętej centralizacją rozliczeń podatku VAT. Było to niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego, których jednostki organizacyjne dokonujące sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, mogły wykorzystywać kasy rejestrujące, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2018 r.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansowego wynika, że powyższe spowodowane było niewłaściwą interpretacją przez kierownika jednostki użytkującej kasę pisma z Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych

<sup>114</sup> Za czerwiec 2017 r., maj 2018 r. i maj 2019 r. – objętych również badaniem wskazanym w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>115</sup> Za marzec 2017 r., maj 2018 r. i sierpień 2019 r. – objętych również badaniem wskazanym w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>116</sup> Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>117</sup> Uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>118</sup> Sprzedaż o łącznej wartości 12,5 tys. zł brutto, w tym podatek VAT – 0,9 tys. zł.

zapewniającego wspólną obsługę placówek oświatowych dotyczącego użytkowania kas rejestrujących i wystawiania faktur VAT na podstawie paragonów fiskalnych. Ponadto z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansowego wynika, że paragony zawierały nazwę i numer identyfikacji podatkowej (NIP) jednostki użytkującej kasę, niemniej jednak na fakturach VAT wystawionych na podstawie paragonów z kasy opiewających na łączną kwotę 3,0 tys. zł brutto (2,8 tys. zł netto, 0,2 tys. zł podatek VAT) widniał numer NIP Gminy. Natomiast w zakresie pozostałej sprzedaży w łącznej kwocie 9,5 tys. zł brutto (8,8 tys. zł netto, 0,7 tys. zł podatek VAT) nie wystawiono faktur VAT.

W ocenie NIK wystawienie faktur VAT dotyczących części transakcji zawierających prawidłowe dane nie stanowiło usprawiedliwienia dla wystawienia po 31 grudnia 2018 r. paragonów fiskalnych niezawierających danych podatnika.

(akta kontroli str. 2140-2169)

2. W 2018 r. i 2019 r. dokonano zmiany dotyczącej odpłatności [.....

.....]<sup>119</sup>, pomimo iż Gmina nie wystąpiła do organów podatkowych o wydanie interpretacji indywidualnej w tym zakresie, o której mowa w art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej, w indywidualnych sprawach innych jednostek samorządu terytorialnego wyroki sądów administracyjnych nie były jednolite, a organy podatkowe stały na stanowisku, że powyższe usługi podlegały zwolnieniu z podatku VAT [...]<sup>120</sup>. W związku z powyższym takie działanie Gminy w ocenie NIK stanowiło niedochowanie należytej staranności przy kwalifikowaniu odpłatności [...]<sup>121</sup>.

Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że opłaty za [.....

.....]<sup>122</sup>.

W ocenie NIK zmiana dotychczasowej kwalifikacji prawnej powyższych usług na [.....]<sup>123</sup> bez uzyskania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego nie zapewniła Gminie informacji co do poprawności kwalifikacji przez organy podatkowe tych usług. Powyższe, co prawda nie skutkuje zmianą kwoty podatku VAT należnego, ale ma wpływ na [.....

.....]<sup>124</sup>.

(akta kontroli str. 2170-2187, 2206-2207)

<sup>119</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>120</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>121</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>122</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>123</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>124</sup> Jak w przypisie nr 5.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina terminowo i rzetelnie składała deklaracje VAT-7 i regulowała wynikające z nich zobowiązania. Informacje podsumowujące w obrocie krajowym i dotyczące transakcji transgranicznych oraz pliki JPK\_VAT sporządzano i składano (przesyłało) rzetelnie i terminowo. Prowadzona ewidencja VAT zawierała dane niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowych. Od 2019 r. ewidencjonowano sprzedaż przy wykorzystaniu kas rejestrujących zawierających dane podatnika jakim była Gmina, z wyjątkiem jednej kasy w okresie styczeń-maj 2019 r. Nie stwierdzono nieprawidłowego rozliczania podatku VAT należnego, niemniej jednak dokonano zmiany w zakresie [.....]<sup>125</sup>,  
.....]<sup>125</sup>,  
pomimo iż Gmina nie wystąpiła do organów podatkowych o wydanie interpretacji indywidualnej.

OBSZAR

### 3. Podejmowanie działań przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji uprawnień podatnika VAT

Opis stanu faktycznego

3.1. W poszczególnych latach 2016-2019 (do 30 września) kwota podatku naliczonego do odliczenia wyniosła odpowiednio – [...] <sup>126</sup>, z tego kwota podatku naliczonego od:  
– nabycia środków trwałych wyniosła odpowiednio – [...] <sup>127</sup>;  
– pozostałych nabyć – [...] <sup>128</sup>.

(akta kontroli str. 1694-1765, 2746-2747)

W poszczególnych miesiącach lat 2017-2019 (do września) <sup>129</sup> podatek VAT naliczony wyniósł od [...] <sup>130</sup> (za styczeń 2017 r.) do [...] <sup>131</sup> (za grudzień 2017 r.). Najwyższe kwoty podatku naliczonego VAT wystąpiły w miesiącach, w których dokonano rocznej korekty podatku VAT naliczonego oraz zrealizowano działania inwestycyjne.

(akta kontroli str. 1694-1765, 1773-1796, 2748-2762)

3.2. W wyniku kontroli próby łącznie 126 faktur zakupu dotyczących Urzędu na podstawie, których Gmina obniżyła podatek należny VAT o kwotę podatku naliczonego w dziewięciu miesiącach <sup>132</sup> nie stwierdzono, aby odliczenia dokonano od usług noclegowych lub gastronomicznych, faktur wystawionych przez podmiot nieistniejący, od transakcji niepodlegających opodatkowaniu albo zwolnionych od podatku oraz od kontrahentów niezarejestrowanych na moment transakcji jako podatnicy VAT, tj. od nabyć, od których nie przysługiwało prawo do odliczenia podatku VAT, o których mowa w art. 88 ust. 1 pkt 4, ust. 3a pkt 1 lit. a i pkt 2 oraz ust. 4 ustawy o VAT.

Niemniej jednak po otrzymaniu drogą elektroniczną powiadomień z Ministerstwa Finansów, iż [.....]  
.....]<sup>133</sup>, Gmina skorygowała pliki JPK\_VAT i deklaracje VAT-7 [...] <sup>134</sup>.

W latach 2017-2019 Gmina informowała jednostki organizacyjne o obowiązku weryfikacji statusu podatnika VAT i prawidłowości wprowadzonych danych kontrahentów, w szczególności numerów NIP w plikach JPK\_VAT. Zobowiązano

<sup>125</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>126</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>127</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>128</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>129</sup> 2016 r. nie podlegał analizie w tym zakresie, ponieważ dotyczył okresu sprzed centralizacji podatku VAT.

<sup>130</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>131</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>132</sup> Lutym, marcu i wrześniu 2017 r., maju, wrześniu i grudniu 2018 r. i lutym, maju i sierpniu 2019 r.

<sup>133</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>134</sup> Jak w przypisie nr 5.

jednostki do wprowadzenia do umów zapisu zobowiązującego wykonawców do informowania o wykreśleniu ich z rejestru podatników VAT i oświadczenia Wykonawcy, iż jest czynnym podatnikiem podatku VAT oraz wprowadzono zmiany w „Instrukcji sporządzania, przyjmowania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych” w zakresie obowiązku weryfikacji statusu podatnika.

(akta kontroli str. 1801-1860, 2180-2205, 2763-2777)

3.3. Jednostki organizacyjne Gminy, które w 2018 r. dokonały obniżenia podatku VAT należnego o podatek VAT naliczony, od niektórych czynności odliczyły podatek VAT bezpośrednio, tj. w 100%, a w przypadku innych czynności przy zastosowaniu tzw. prewspółczynnika<sup>135</sup> lub tzw. współczynnika<sup>136</sup>.

Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że do ustalenia wartości tzw. prewspółczynnika stosowano przepisy ustawy o VAT oraz rozporządzenia w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników<sup>137</sup>, tj. dla Urzędu – wzór określony w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, dla jednostek budżetowych – wzór określony w § 3 ust. 3, a dla zakładu budżetowego – wzór określony w § 3 ust. 4.

W związku z powyższym wartość tzw. prewspółczynnika ustalono jako iloraz obrotu z działalności gospodarczej zrealizowanego przez ww. jednostki (stanowiącego część rocznego obrotu jednostki samorządu terytorialnego z działalności gospodarczej) oraz odpowiednio dochodów wykonanych przez Urząd i jednostkę budżetową albo przychody wykonane zakładu budżetowego.

Dane przyjęte do obliczenia dla wybranych 12 jednostek organizacyjnych Gminy, w tym Urzędu jako urzędu obsługującego jednostkę samorządu terytorialnego wartości tzw. współczynnika były zgodne z danymi wynikającymi z cząstkowych deklaracji VAT-7 tych jednostek, a wartości tzw. prewspółczynnika również z wynikającymi ze sprawozdań budżetowych.

(akta kontroli str. 2778-2786, 2798-3320)

3.4. Zarówno za 2017 r. jak i za 2018 r. Gmina dokonała korekty podatku VAT naliczonego, o której mowa w art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o VAT, tj. w związku z obowiązkiem stosowania tzw. prewspółczynnika i współczynnika. Powyższych korekt dokonano zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy o VAT, tj. w deklaracji podatkowej złożonej za pierwszy okres rozliczeniowy roku następującego po roku podatkowym, za który dokonano korekty.

W wyniku korekt [.....]<sup>138</sup>.

W zakresie korekt dotyczących Urzędu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2778-2801, 2859-2894, 3221-3245)

3.5. W Gminie w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 86 ust. 7b ustawy o VAT, w ciągu 10 lat licząc od miesiąca, w którym nieruchomość została

<sup>135</sup> Proporcji, o której mowa w art. 86 ust. 2a ustawy o VAT, która ma zastosowanie w przypadku nabycia towarów i usług wykorzystywanych zarówno do celów wykonywanej działalności gospodarczej, jak i do celów innych niż działalność gospodarcza, gdy przypisanie tych towarów i usług w całości do działalności gospodarczej nie jest możliwe.

<sup>136</sup> Proporcji, o której mowa w art. 90 ust. 2 ustawy o VAT, która ma zastosowanie, gdy nie jest możliwe wyodrębnienie całości lub części kwot podatku naliczonego w stosunku do towarów i usług, które są wykorzystywane przez podatnika do wykonywania czynności, w związku z którymi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego, jak i czynności, w związku z którymi takie prawo nie przysługuje.

<sup>137</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 17 grudnia 2015 r., w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników (Dz.U. poz. 2193).

<sup>138</sup> Jak w przypisie nr 5.

oddana do użytkowania, nie nastąpiła w latach 2017-2019 (do września) zmiana w stopniu wykorzystania tych nieruchomości do celów działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 3246-3247)

3.6. W 2018 r. Gmina obniżyła podatek VAT należny o podatek VAT naliczony dotyczący wydatków związanych z 49 pojazdami samochodowymi<sup>139</sup> użytkowymi w sześciu jednostkach organizacyjnych, w tym w Urzędzie. Kwota odliczenia w 2018 r. wyniosła łącznie [...] <sup>140</sup>, z tego [...] <sup>141</sup> dotyczyło nabycia łącznie dziewięciu pojazdów samochodowych w trzech jednostkach organizacyjnych i [...] <sup>142</sup> wydatków dotyczących towarów i usług związanych z eksploatacją łącznie 40 pojazdów w pięciu jednostkach<sup>143</sup>.

W przypadku:

- 12 pojazdów samochodowych wykorzystywanych przez dwie jednostki (Zakład Transportu Miejskiego i Gdański Ogród Zoologiczny) odliczenie wyniosło 100% poniesionych wydatków na podstawie art. 86a ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o VAT w związku z 86a ust. 4 pkt 1 tej ustawy, tj. uznanie ich za wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej z uwagi na sposób wykorzystywania tych samochodów potwierdzony prowadzoną ewidencją ich przebiegu wykluczający ich użycie do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą<sup>144</sup>;
- sześciu pojazdów samochodowych wykorzystywanych przez jedną jednostkę<sup>145</sup> odliczenia dokonano jedynie w oparciu o tzw. prewspółczynnik na podstawie art. 86 ust. 2a ustawy o VAT z uwagi na wykorzystywanie ich zarówno do działalności opodatkowanej podatkiem VAT jak i zwolnionej z podatku VAT oraz uznanie ich za wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej na podstawie art. 86a ust. 4 pkt 2 i ust. 9 pkt 1 lit. a ustawy o VAT w związku z art. 86a ust. 3 pkt 1 lit. a tej ustawy, tj. z uwagi na to, iż konstrukcja<sup>146</sup> wykluczała ich użycie do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą;
- pięciu pojazdów samochodowych wykorzystywanych przez jedną jednostkę odliczenie wyniosło 50% poniesionych wydatków na podstawie art. 86a ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT – w jednostce nie występowała sprzedaż zwolniona z podatku VAT ani niepodlegająca opodatkowaniu podatkiem VAT;
- siedmiu pojazdów samochodowych w jednej jednostce odliczenie stanowiło iloczyn 50% na podstawie art. 86a ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT oraz wartości tzw. prewspółczynnika na podstawie art. 86 ust. 2a ustawy o VAT;
- siedmiu pojazdów samochodowych w jednej jednostce odliczenie stanowiło iloczyn 50% na podstawie art. 86a ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT oraz wartości tzw. współczynnika na podstawie art. 90 ustawy o VAT;
- 12 pojazdów samochodowych wykorzystywanych w Urzędzie Gdańsku odliczenie stanowiło iloczyn 50% na podstawie art. 86a ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, wartości tzw. prewspółczynnika i współczynnika.

Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że Gmina w odniesieniu do poniesionych wydatków związanych z pojazdami samochodowymi, odliczała podatek VAT

<sup>139</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 34 ustawy o VAT, tj. pojazdami samochodowymi w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony.

<sup>140</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>141</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>142</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>143</sup> W jednej jednostce nie skorzystano z prawa do obniżenia podatku VAT należnego o podatek VAT naliczony od wydatków dotyczących eksploatacji pojazdów samochodowych.

<sup>144</sup> Jednostki te nie prowadziły również działalności zwolnionej z podatku VAT ani niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem VAT.

<sup>145</sup> Gdański Ogród Zoologiczny.

<sup>146</sup> Samochody inne niż samochody osobowe, mające jeden rząd siedzeń, który oddzielony jest od części przeznaczonej do przewozu ładunków ścianą lub trwałą przegrodą klasyfikowane na podstawie przepisów o ruchu drogowym do podrodzaju wielozadaniowy, van.



zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów opisanymi w broszurze informacyjnej z dnia 17 lutego 2016 r. pt. „Zasady odliczania podatku od towarów i usług przez podatników prowadzących działalność o charakterze mieszanym, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2016 r.”.

(akta kontroli str. 3248-3272)

3.7. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że Gmina nie realizowała projektów w przypadku, których nastąpiła zmiana kwalifikowalności<sup>147</sup> podatku VAT w związku z wyrokiem TSUE z 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14<sup>148</sup>.

(akta kontroli str. 3273-3275)

3.8. Gmina złożyła 73 korekty deklaracji VAT-7 za 31 okresów rozliczeniowych sprzed centralizacji. Korekty dotyczyły dwóch jednostek organizacyjnych, tj.:

- Urzędu<sup>149</sup> – w wyniku korekt Gmina [.....  
.....]<sup>150</sup>;
  - Gdańskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych<sup>151</sup> – w wyniku korekt [.....  
.....]<sup>152</sup>.
- [.....  
.....]<sup>153</sup>

(akta kontroli str. 3276-3291)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie zapewniono przestrzegania przez jedną z jednostek organizacyjnych Gminy zasad określonych w pkt 3.2.1 Zakup pojazdów samochodowych Procedury rozliczania podatku VAT w Gminie, w wyniku czego nie korzystano z możliwości obniżenia kwoty podatku VAT należnego o kwotę podatku VAT naliczonego od wydatków dotyczących towarów i usług związanych z eksploatacją pojazdów samochodowych w tej jednostce.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Finansowego wynika, m.in. że:

- kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawuje nadzór nad pracownikami tej jednostki;
- kierownik jednostki lub pracownik przez niego upoważniony ponosi odpowiedzialność m.in. za prawidłowe prowadzenie rozliczeń z tytułu podatku VAT związanych z działalnością tej jednostki oraz rzetelne i kompletne ujęcie danych w rejestrach i deklaracjach VAT (pkt 4.4 ww. Procedury), a przyporządkowania wydatków w odpowiedniej wysokości dokonuje pracownik jednostki organizacyjnej odpowiedzialny merytorycznie za konkretną transakcję (pkt 3.2 oraz 3.2.1 Procedury);
- Wydział Finansowy nie miał określonych jednostek, nad którymi sprawował nadzór, a czynności sprawdzające wykonywane przez pracowników Referatu

<sup>147</sup> Spełnianie warunków do finansowania ze środków UE.

<sup>148</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów.

<sup>149</sup> 8 lutego, 16 marca i 4 maja 2017 r. złożono korektę za grudzień 2016 r., 19 grudnia 2018 r. złożono korektę za marzec, lipiec, sierpień i październik 2014 r. oraz za luty i kwiecień 2015 r., a 1 lutego 2019 r. korekty za marzec i lipiec 2014 r.

<sup>150</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>151</sup> 14 lipca 2017 r. złożono korekty za wrzesień 2015 r. – grudzień 2016 r., 11 października 2017 r. złożono korekty za sierpień 2014 r. – grudzień 2015 r., 18 października 2017 r. korekty za styczeń – grudzień 2016 r., 24 maja 2018 r. za marzec 2015 r. – czerwiec 2016 r. i za październik 2016 r.

<sup>152</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>153</sup> Jak w przypisie nr 5.

- podatku VAT tego Wydziału polegały na sprawdzeniu formalno-rachunkowym częściowych rejestrów i deklaracji VAT i nie obejmowały sprawdzenia poprawności ujmowanych przez jednostki kwot odliczeń podatku VAT w ewidencji księgowej i prawidłowości przyporządkowania przez pracowników tych jednostek poniesionych wydatków do rodzaju działalności jednostki dającej prawo do odliczenia oraz do działalności jednostki nie dającej takiego prawa;
- zdecydowana większość pojazdów wykorzystywana była do działalności nieopodatkowanej i w związku z brakiem ewidencji wykorzystania samochodów do poszczególnych rodzajów działalności, podatek VAT od wydatków dotyczących towarów i usług związanych z eksploatacją pojazdów nie był odliczany;
  - w latach 2017-2019 jednostka wykorzystywała pojazdy samochodowe do tzw. działalności mieszanej (opodatkowanej podatkiem VAT, zwolnionej z podatku VAT i niepodlegającej podatkowi VAT) – po osiem w 2017 r. i 2018 r. oraz 10 w 2019 r., do działalności nieopodatkowanej podatkiem VAT – odpowiednio 15, 21 i 17, a w 2018 r. również jeden pojazd wyłącznie do działalności opodatkowanej;
  - jednostka dokonała symulacji przypisania konkretnego auta do działalności, by wykazać przybliżoną kwotę podatku VAT, którą mogłaby wykazać w rejestrach zakupu w poszczególnych latach – w 2017 r. – [...] <sup>154</sup>, w 2018 r. – [...] <sup>155</sup>, i w 2019 r. – [...] <sup>156</sup>.

NIK nie kwestionuje wskazanych uprawnień i odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Niemniej jednak mając na względzie, że podatnikiem podatku VAT jest Gmina, a Prezydent Miasta Gdańska odpowiada za prawidłowe sporządzenie deklaracji VAT-7, należało zapewnić aby wszystkie jednostki organizacyjne Gminy objęte centralizacją VAT w sposób jednolity stosowały powyższą Procedurę, której celem było m.in. zapewnienie spójności rozliczeń podatku od towarów i usług w Gminie <sup>157</sup>.

(akta kontroli str. 135-201, 2180-2186, 3248-3257)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Nie stwierdzono przypadków dokonywania przez Gminę odliczeń podatku VAT od nabyć, od których nie przysługiwało takie prawo. Dane przyjęte do obliczenia dla wybranych jednostek organizacyjnych Gminy tzw. współczynnika i przewspółczynnika wynikały odpowiednio z częściowych deklaracji VAT-7 tych jednostek i sprawozdań budżetowych. Gmina dokonała korekt deklaracji VAT-7 w związku z obowiązkiem stosowania powyższych proporcji. Odliczano od podatku VAT należnego, zgodnie z przyjętymi zasadami – poza jedną jednostką organizacyjną – podatek VAT naliczony związany z eksploatacją pojazdów samochodowych. Gmina zgodnie z posiadanym uprawnieniem dokonała korekt podatku VAT za okresy rozliczeniowe sprzed centralizacji rozliczeń podatku VAT.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu uzyskania indywidualnej interpretacji podatkowej w zakresie dotyczącym kwalifikowalności odpłatności za [...] <sup>158</sup>.

<sup>154</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>155</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>156</sup> Jak w przypisie nr 5.

<sup>157</sup> § 1 Zarządzenia w sprawie scentralizowania zasad rozliczania podatku VAT w Gminie.

<sup>158</sup> Jak w przypisie nr 5.

2. Podjęcie działań zapewniających korzystanie z przyjętych zasad obniżania podatku VAT należnego o podatek VAT naliczony, związanych z eksploatacją pojazdów samochodowych wykorzystywanych w jednostce organizacyjnej dotychczas niedokonującej takiego odliczenia.
3. Terminowe przekazywanie zgłoszeń aktualizacyjnych NIP-2.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 14 lutego 2020 r.

Kontroler:  
Maria Mieszalska  
główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku  
Dyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*